

Summary

Enhancing Canada's International Tax Advantage

A Consultation Paper Issued by the Advisory Panel
on Canada's System of International Taxation

April 2008

3 1761 11555966 8

CA1
FN 800
-2008
ES11



For additional copies of this document, please contact:

Distribution Centre
Department of Finance Canada
Room P-135, West Tower
300 Laurier Avenue West
Ottawa ON K1A 0G5
Tel.: 613-995-2855
Fax: 613-996-0518

Also available on the Internet at: www.apcsit-gcrcli.ca

Permission to Reproduce

Except as otherwise specifically noted, the information in this publication may be reproduced, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the Advisory Panel on Canada's System of International Taxation, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the Advisory Panel on Canada's System of International Taxation is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of, the Advisory Panel on Canada's System of International Taxation.

Opinions and statements in this publication, including opinions and statements attributed to named authors or to other institutions, do not necessarily reflect the policy of the Department of Finance Canada or the Government of Canada.

Cat. No. F2-184/2008
ISBN 978-0-662-05673-7

Advisory Panel on Canada's System of International Taxation

In Budget 2007, the Government of Canada announced it would strike a panel to review Canada's system of international taxation. On November 30, 2007, the Minister of Finance announced the formation of the Advisory Panel on Canada's System of International Taxation ("the Panel").

The chair and vice-chair of the Panel are Peter C. Godsoe, OC, and Kevin J. Dancey, FCA. The other members of the Panel are James Barton Love, QC, Nick Pantaleo, FCA, Finn Poschmann, Guy Saint-Pierre, CC, and Cathy Williams.

The Panel intends to provide its recommendations to the Minister of Finance by December 1, 2008.



The Panel's Mandate

The Panel's mandate is to make recommendations to guide the government in establishing an international tax policy framework with respect to investment abroad by Canadian businesses as well as investment into Canada by foreign businesses.

The Panel's recommendations will aim to improve the competitiveness, efficiency and fairness of Canada's system of international taxation, minimize compliance costs for businesses, and facilitate administration and enforcement by the Canada Revenue Agency. We will attempt to propose changes that can be practically implemented and that will increase the certainty and simplicity of Canada's system of international taxation for large, medium-sized and small businesses.

The Panel's focus will be on how Canada's international tax rules affect Canadian businesses investing abroad and foreign businesses investing in Canada.

The Panel's mandate does not require recommendations that are fiscally neutral; however, the Panel will be cognizant of the revenue impact of any proposal.

The Panel is following the work of Canada's Competition Policy Review Panel (the "Competition Panel") with great interest, given the Competition Panel's complementary mandate and the government's need for a coordinated policy approach. The Competition Panel has set out two goals for Canada's economic performance:

- to promote Canadian direct investment abroad, and create the domestic conditions to foster the development of Canadian businesses
- to maximize Canada's attractiveness as a destination for talent, capital and innovation.

The Panel will seek to ensure its recommendations accord with the direction set out by the Competition Panel.



The Current Tax Environment

Building a tax advantage for Canadian businesses is a key element of the Government of Canada's long-term economic plan. Canada's international and domestic tax systems are linked and changes to the domestic tax system can affect the competitiveness of Canadian businesses within Canada and abroad. One of the most significant domestic tax factors influencing the competitiveness of Canadian businesses is the corporate tax rate. Canada's move to lower corporate rates and its objective to achieve the lowest effective tax rate on new business investment in the G7 support a competitive international tax policy.

Canada's system of international taxation should be supportive of both Canadians investing abroad and those investing in Canada in order to promote growth and productivity in the Canadian economy and create wealth for the benefit of all Canadians.

Ensuring the competitiveness of Canada's international tax system is especially important, given the changes in the global economic landscape in recent years. Canadian businesses are increasing their investments abroad, and foreign businesses are increasing their investments into Canada. A rising proportion of these investments are being made by tax-exempt organizations, including sovereign wealth funds.

The foreign competitors of Canadian businesses are growing in strength and number, aided in many cases by the tax policies of their home countries. Some countries have already reduced their corporate taxes in their efforts to compete for capital, jobs and growth. A country can change its rules regarding business investment and alter the landscape at any time. Canada's tax policy must anticipate continuous change in the global tax environment and have the flexibility to adapt accordingly.

Toward a Tax Policy Framework

Setting international tax policy entails trade-offs and practical constraints. Recognizing these considerations, the Panel's initial views on a framework for developing Canada's international tax policy are as follows:

- Canada's international tax system has served the country well in many respects over the past few decades. Changes to the system should be made only in areas where significant improvement will be achieved.
- Canada's tax system should support the goal of attracting foreign investment. In accomplishing this, Canadian tax rules should aim to create a level playing field for domestic business activity carried on by foreign and Canadian businesses while ensuring Canadian-source income is properly measured and taxed.
- Many countries seek to adopt international outbound tax rules that make their companies competitive. Canada's outbound international tax rules should aim to maintain and enhance the competitiveness of Canadian businesses operating abroad.
- For taxpayers, certainty and simplicity in tax legislation and its administration are important. Business investments are long term and sudden changes in tax policy without adequate transition cause significant disruption. Complexity should be avoided except, for example, where it is necessary to protect tax revenues.
- To ensure Canada's international corporate and withholding tax regimes remain competitive, they should be benchmarked regularly against international norms and should anticipate global trends and changes.
- Fairness in the international tax context needs to be clarified. The Panel recognizes that this issue involves making policy choices amid conflicting objectives. The Panel's initial view is that the notion of "horizontal equity," whereby taxpayers in similar situations are treated similarly, is useful as a guiding principle. This view of fairness is consistent with the principles noted above and may be summarized as follows:
 - Canada's taxation of inbound investment should facilitate a level playing field for domestic business activity.
 - Canada's rules regarding the taxation of outbound investment should be competitive vis-à-vis the outbound tax rules of other major countries.

Specific Areas for Review

Outbound Investment

Generally, the current international tax system governing outbound investment has served Canadians well in the past, and certain of its features are being considered by other countries. In examining potential modifications to the existing Canadian system, our preliminary view is that this system should be retained as the basic foundation for outbound investment.

We will review the current system and assess whether recommendations could be made to improve its efficiency, simplicity and competitiveness. In particular, we will review whether the existing taxation of foreign affiliate dividends could be improved by examining the scope of the exemption, the treatment of capital gains from the disposition of shares of foreign affiliates, and the allocation of costs to foreign-source income.

Inbound Investment

Canada needs to remain an attractive destination for foreign investment, and our tax rules should reflect this objective. To this end, Canada's tax rules should aim to balance the desire for domestic and foreign businesses to obtain similar treatment while ensuring that Canadian-source income is properly measured and taxed. Therefore, our review of the Canadian tax rules affecting inbound investment, such as certain interest deductibility rules, will be guided by the desire to achieve this balance.

Other

Canada recently eliminated its withholding tax on all arm's-length interest and will phase out withholding tax on Canada–U.S. non-arm's-length interest. We will review whether this policy objective should be broadened.

Transfer pricing rules are critical in allocating revenues and income with respect to international transactions. We will consult with taxpayers and the Canada Revenue Agency to identify potential areas to improve the administration of these rules.

A simpler, more user-friendly system that is easy to administer and comply with and that provides the appropriate information about Canada's tax system is desirable. We will consider how to improve these aspects of our international tax system.

The Panel is interested in understanding whether the increased outbound and inbound investment by tax-exempt organizations raises any specific issues that need to be addressed in assessing Canada's international tax system.

Consultation Process

The Panel is committed to an open and consultative approach to obtain input from a broad spectrum of interested stakeholders including small, medium-sized and large businesses.

The Panel invites written submissions from any and all interested parties. Submissions will be accepted until July 15, 2008. All written submissions will be given our full attention. Submissions will be posted on the Panel's website (www.apcsit-gcrcti.ca) unless we are instructed otherwise. We kindly request that the submissions be written in English or French.

Submissions should be directed as follows:

By e-mail: advisorypanel@apcsit-gcrcti.ca

By post:

Advisory Panel on Canada's System of International Taxation
Submission
Attn.: David Messier
333 Laurier Avenue West, 15th Floor
Ottawa ON K1A 0G5

By fax: 613-947-2289

For additional information, please contact:

Brian Mustard
Executive Director, Secretariat
613-947-9482

Processus de consultation

Le Groupe consultatif mettra sur pied un processus consultatif ouvert afin d'obtenir des commentaires d'un vaste éventail de parties intéressées, y compris les petites, moyennes et grandes entreprises.

Le Groupe consultatif invite toutes les parties intéressées à présenter par écrit un mémoire d'ici le 15 juillet 2008. Tous les mémoires soumis seront étudiés attentivement et seront affichés sur le site Web du Groupe consultatif (www.apcsit-gcrfi.ca), à moins d'indication contraire. Le Groupe consultatif demande que les mémoires soient rédigés en français ou en anglais.

Les mémoires peuvent être transmis au Groupe consultatif de la façon suivante :

par courriel : groupeconsultatif@apcsit-gcrfi.ca

par la poste :

Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale
Mémoire

À l'attention de David Messier
333, avenue Laurier Ouest, 15^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0G5

par télécopieur : 613-947-2289

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter :

Brian Mustard
Directeur exécutif, Secrétariat
613-947-9482

Investissements canadiens à l'étranger

De façon générale, le régime de fiscalité internationale actuel régissant les investissements à l'étranger a bien servi les intérêts des Canadiens par le passé, et d'autres pays envisagent d'adopter certaines de ses caractéristiques. Considérant les modifications possibles au régime canadien actuel, le Groupe consultatif a comme opinion préliminaire que ce régime devrait demeurer au fondement de l'approche canadienne à l'égard de l'investissement canadien à l'étranger.

Le Groupe consultatif étudiera le régime actuel et déterminera s'il peut faire des recommandations sur la façon d'en améliorer l'efficacité, la simplicité et la compétitivité. Tout particulièrement, il déterminera s'il est possible d'améliorer le régime actuel d'imposition des dividendes reçus de sociétés étrangères affiliées en étudiant la portée de l'exemption, le traitement des gains en capital résultant de la disposition d'actions de sociétés étrangères affiliées et l'attribution de coûts aux revenus de source étrangère.

Investissements étrangers au Canada

Le Canada se doit de demeurer un endroit attrayant aux yeux des investisseurs étrangers, et ses règles fiscales devraient appuyer cet objectif. À cette fin, les règles fiscales du Canada devraient viser un équilibre entre la volonté des entreprises canadiennes et étrangères d'obtenir un traitement semblable et le fait de veiller à ce que le revenu de source canadienne soit défini et imposé convenablement. L'examen des règles fiscales du Canada applicables aux investissements étrangers au pays, telles que certaines règles touchant la déductibilité de l'intérêt, sera donc empreint d'une volonté d'atteindre un équilibre entre ces objectifs.

Autres domaines étudiés

Le Canada a récemment aboli l'impôt sur tout intérêt payé à des personnes sans lien de dépendance et éliminera progressivement la retenue d'impôt sur les intérêts versés entre le Canada et les États-Unis à des personnes avec lien de dépendance. Le Groupe consultatif examinera la nécessité d'élargir cet objectif.

Les règles touchant les prix de transfert sont cruciales pour attribuer les gains et les revenus associés à des transactions internationales. Le Groupe consultatif consultera les contribuables et l'Agence du revenu du Canada pour trouver des façons possibles d'améliorer la gestion de ces règles.

Un régime plus simple et convivial, facile à administrer et à s'y conformer et qui fournit les renseignements pertinents sur le régime fiscal canadien est souhaitable. Le Groupe consultatif examinera la façon d'améliorer ces aspects du régime canadien de fiscalité internationale.

Le Groupe consultatif aimerait savoir si l'augmentation des investissements canadiens et étrangers par des organismes exonérés d'impôt soulève des questions particulières qui doivent être traitées durant l'évaluation du régime canadien de fiscalité internationale.

Vers un cadre stratégique fiscal

La mise en place d'une politique sur la fiscalité internationale nécessite des choix et présente des contraintes d'ordre pratique. En tenant compte de cela, les points de vue initiaux du Groupe consultatif relatifs à un cadre stratégique qui servirait à élaborer une politique sur la fiscalité internationale au Canada sont les suivants :

- Le régime canadien de fiscalité internationale a bien servi les intérêts du pays à plusieurs égards durant les dernières décennies. Les modifications à y apporter ne devraient toucher que les secteurs où une amélioration notable peut être apportée.
- Le régime fiscal canadien devrait appuyer l'objectif d'attirer l'investissement étranger. Ce faisant, les règles fiscales canadiennes devraient viser à assurer un traitement fiscal équitable aux activités commerciales menées au Canada par des entreprises étrangères et canadiennes tout en veillant à ce que le revenu de source canadienne soit défini et imposé convenablement.

- Plusieurs pays veulent adopter des règles fiscales touchant l'investissement à l'étranger qui rendent leurs entreprises concurrentielles. Au Canada, ces règles devraient viser à maintenir et à promouvoir la compétitivité des entreprises canadiennes œuvrant à l'étranger.
- La simplicité et la certitude au niveau de l'administration et de l'application des lois fiscales importent aux contribuables. Les investissements des entreprises se font à long terme, et des modifications subites apportées à la politique fiscale sans une période de transition appropriée créent d'importantes perturbations. Il faut éviter la complexité sauf, par exemple, si elle est nécessaire pour protéger les recettes fiscales.

- Pour veiller à ce que les régimes internationaux d'imposition des sociétés et de retenue d'impôt du Canada demeurent concurrentiels, il faudrait les comparer régulièrement aux normes internationales et prévoir les tendances et les changements à l'échelle mondiale.
- Il faut clarifier la notion d'équité en matière de fiscalité internationale. Le Groupe consultatif reconnaît que cette question requiert d'effectuer des choix de politiques parmi des objectifs contradictoires. Le point de vue initial du Groupe consultatif est que la notion « d'équité horizontale », qui prévoit que des contribuables se retrouvant dans des situations similaires sont traités de façon similaire, est un principe directeur utile. Cette interprétation de la notion d'équité est conforme aux principes mentionnés précédemment et se résume comme suit :

- Le régime d'imposition des investissements étrangers au Canada devrait contribuer à l'existence de règles du jeu équitables en ce qui concerne les activités commerciales ayant cours au pays.
- Les règles canadiennes concernant l'imposition des investissements canadiens à l'étranger devraient être concurrentielles en regard des règles en vigueur dans d'autres pays importants.

Donner un avantage fiscal aux entreprises canadiennes est un élément clé du plan économique à long terme du gouvernement du Canada. Les régimes fiscaux intérieur et international du Canada sont liés, et des modifications au régime fiscal intérieur peuvent influencer la compétitivité des entreprises canadiennes au pays et à l'étranger. L'un des plus importants éléments de la fiscalité intérieure qui influe sur la compétitivité des entreprises canadiennes est le taux d'imposition des sociétés. La réduction par le Canada du taux d'imposition du revenu des sociétés ainsi que son objectif d'offrir aux nouveaux investissements des entreprises le taux d'imposition effectif le plus faible parmi les pays du G-7 témoignent d'une politique concurrentielle en matière de fiscalité internationale.

Le régime de fiscalité internationale du Canada devrait appuyer à la fois les Canadiens qui investissent à l'étranger et les étrangers qui investissent au Canada, afin de promouvoir la croissance et la productivité de l'économie canadienne et de créer des richesses dont tous les Canadiens et les Canadiennes profiteront.

À la lumière des changements observés dans le paysage économique depuis quelques années, il est très important de veiller à la compétitivité du régime canadien de fiscalité internationale. Les entreprises canadiennes investissent de plus en plus à l'étranger et les entreprises étrangères font de même au Canada. Une part grandissante de ces investissements sont faits par des organismes exonérés d'impôt, y compris des fonds souverains.

Les concurrents étrangers des entreprises canadiennes gagnent en force et en nombre, soutenus assez souvent par les politiques fiscales de leur pays d'origine. Certains pays ont déjà diminué leur taux d'imposition des sociétés dans le cadre de leurs efforts pour obtenir capitaux, emplois et croissance. Un pays peut modifier ses règlements concernant les investissements des entreprises et transformer le paysage concurrentiel à tout moment. La politique fiscale canadienne doit prévoir les changements continus qui surviennent dans l'environnement fiscal mondial et posséder la souplesse requise pour s'y adapter.

Le mandat du Groupe consultatif

Le Groupe consultatif a pour mandat de formuler des recommandations qui serviront de cadre stratégique au gouvernement au moment d'établir sa politique sur la fiscalité internationale en ce qui concerne les investissements faits par les entreprises canadiennes à l'étranger ainsi que ceux faits par les entreprises étrangères au Canada.

Les recommandations du Groupe consultatif viseront à rendre le régime canadien de fiscalité internationale plus concurrentiel, plus efficient et plus équitable, à minimiser le coût de son observation par les entreprises et à faciliter sa gestion et son application par l'Agence du revenu du Canada. Le Groupe consultatif s'efforcera de mettre de l'avant des modifications pratiques à appliquer, qui rendront le régime canadien de fiscalité internationale plus certain et plus simple pour les grandes, moyennes et petites entreprises.

Le Groupe consultatif s'attachera principalement aux incidences du régime de fiscalité internationale du Canada sur les entreprises canadiennes qui investissent à l'étranger ainsi que sur les entreprises étrangères qui investissent au pays.

Bien que le Groupe consultatif n'ait pas à veiller à ce que ses recommandations soient neutres sur le plan budgétaire, il prendra en considération les incidences sur les revenus du gouvernement qu'aurait toute proposition.

Le Groupe consultatif suit aussi les travaux du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence (le « Groupe d'étude ») avec grand intérêt, puisque son mandat est complètementaire au sien et qu'il est important que la démarche stratégique du gouvernement soit coordonnée. Le Groupe d'étude a établi deux objectifs à l'égard de la performance économique du Canada :

- encourager les investissements directs canadiens à l'étranger, et mettre en place au pays les conditions propres à la croissance des entreprises canadiennes;
- faire du Canada l'endroit le plus attrayant possible pour les talents, les capitaux et l'innovation.

Le Groupe consultatif s'efforcera de veiller à ce que ses recommandations s'harmonisent aux directives énoncées par le Groupe d'étude.

Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale

Dans le budget de 2007, le gouvernement du Canada a annoncé qu'un groupe consultatif serait chargé d'examiner le régime canadien de fiscalité internationale. Le 30 novembre 2007, le ministre des Finances annonçait la création du Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale (le « Groupe consultatif »).

La présidence et la vice-présidence sont assumées respectivement par Peter C. Godsoe, O.C. et Kevin J. Dancsey, F.C.A. Les autres membres du Groupe consultatif sont James Barton Love, c.r., Nick Pantaleo, F.C.A., Finn Poschmann, Guy Saint-Pierre, C.C., et Cathy Williams.

Le Groupe consultatif compte remettre ses recommandations au ministre des Finances d'ici le 1^{er} décembre 2008.

On peut obtenir des exemplaires supplémentaires en s'adressant au :

Centre de distribution
Ministère des Finances Canada
Pièce P-135, tour ouest
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0G5
Téléphone : 613-995-2855
Télécopieur : 613-996-0518

Aussi offert sur Internet à : www.apcsit-gcrctf.ca.

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission du Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale ou avec son consentement.

Les opinions et les déclarations contenues dans le présent document, y compris celles des auteurs désignés ou d'autres établissements, ne reflètent pas nécessairement la politique du ministère des Finances Canada ou du gouvernement du Canada.

Les termes du genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les femmes et les hommes.

Résumé

Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada

Un document de consultation préparé par le Groupe consultatif
sur le régime canadien de fiscalité internationale
Avril 2008

■ ■ ■ de fiscalité internationale
■ ■ ■ sur le régime canadien
■ ■ ■ Groupe consultatif

